



北京工业大学学报(社会科学版)

Journal of Beijing University of Technology(Social Sciences Edition)

ISSN 1671-0398,CN 11-4558/G

## 《北京工业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目: “扛着走”:精准扶贫政策过程中的“选择性执行”及其分析  
作者: 梁晨  
收稿日期: 2019-10-13  
网络首发日期: 2020-03-20  
引用格式: 梁晨.“扛着走”:精准扶贫政策过程中的“选择性执行”及其分析[J/OL]. 北京工业大学学报(社会科学版).  
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.4558.G.20200320.0839.002.html>



**网络首发:** 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认:** 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# “扛着走”:精准扶贫政策过程中的 “选择性执行”及其分析

梁晨

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

**摘要:** 精准扶贫战略在全国贫困地区轰轰烈烈地进行, 产业扶贫是其中关键的组成部分, 贫困地区的地方政府在想方设法促进产业发展以推动本地区产业脱贫。与“输血”式扶贫不同, 产业扶贫强调贫困者作为市场主体参与到产业发展中来, 是提高贫困者能力的“造血”式扶贫, 但是这一理念却面临现实困境。在西南地区 G 县调研中发现, 产业扶贫政策过程中出现“选择性执行”现象, 即地方政府在面对脱贫任务的时候, 并没有选择提高贫困者能力的扶贫方式, 而是选择完成脱贫任务, 试图“扛着”贫困群众往前走。使用定性研究方法, 以 G 县牛产业的政策制定及其实践过程为例, 分析县乡两级政府在实践中中央政府产业扶贫政策中, 拥有来自上级的政策条件, 面临的任务、目标和考核标准, 以及面对的基层现实压力, 试图解释基层政府选择“扛着走”这一策略的原因, 并分析政策可能出现的后果。

**关键词:** 精准扶贫; 政策过程; 选择性执行

**中图分类号:** F 323. 89

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671 - 0398(2020)03 - 0065 - 08

## 一、问题的提出

自 2015 年起, 精准扶贫战略在全国贫困地区轰轰烈烈地进行, 取得了显著的成效。作为精准扶贫“五个一批”(后增加到“八个一批”)的主要组成部分, 产业扶贫在西部地区反贫困战略中占据重要位置。产业扶贫是一种内生发展机制, 目的在于促进贫困个体(家庭)与贫困区域的协同发展, 提升贫困群体自身发展能力, 促进贫困地区人口脱贫致富, 其“开放式、造血式”的扶贫模式对于改变欠发达地区的“久扶不脱贫”困境有着相当的优势。习近平总书记在 2015 减贫与发展高层论坛发表主旨演讲时指出:“我们坚持开发式扶贫方针, 把发展作为解决贫困的根本途径, 既扶贫又扶志, 调动扶贫对象的积极性, 提高其发展能力, 发挥其主体作用。”<sup>[1]</sup>这与产业扶贫提升贫困群体自身发展能力、促进其脱贫致富的目标相符合, 可见产业扶贫是促进贫困对象能力的途径之一。产业扶贫试图以发展扶贫对象的能力来改善其生产能

力和生活水平, 与阿玛蒂亚·森的发展理念不谋而合。阿玛蒂亚·森在其著述中指出:“贫困是一个拓展, 是指实质自由和赋予贫困人群权力的问题。”森认为, 所谓发展, “可以看作是扩展人们享有真实自由的一个过程。”这里的真实自由不仅指自由的权力, 还有自由的能力<sup>[2]</sup>。因此, 可以说赋予贫困者所需的能力是产业扶贫的意义所在, 产业扶贫应伴随着贫困对象能力的提升。

那么, 这个理论命题在现实中是否成立呢? 笔者在西南地区 Q 省 G 县的调研中发现, 产业扶贫政策过程中出现了“选择性执行”现象, 即地方政府面对脱贫任务的时候, 在设计产业扶贫项目中并没有选择完全提高贫困者能力的扶贫方式, 而是试图“扛着”贫困群众往前走, 贫困者的主体意愿、能力和动力并未得到充分展现。产业扶贫强调的“贫困者能力提升”与这种带有“政府包办一切”色彩的“扛着走”的现实之间的张力引起了我们的注意, 我们需要进入精准扶贫的政策执行过程中, 分析县级政府为何如此实践中央政府产业扶贫政策。

收稿日期: 2019-10-13

作者简介: 梁晨(1983—), 女, 中国社会科学院社会学研究所副研究员。

## 二、文献综述与研究方法

### (一) 关于精准扶贫研究

随着精准扶贫的提出和实践,自2014年底开始,学界对精准扶贫的研究逐渐增多:部分研究讨论精准扶贫的理念<sup>[3]</sup>;在中国农村反贫困发展中的脉络<sup>[4]</sup>;试图分析习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想<sup>[5]</sup>与反贫困的中国模式的研究<sup>[6]</sup>等等。而更多的研究则集中在实证研究方面,分析了现实中的实践过程与困境,尤其是在产业扶贫领域,比如有学者总结出精准扶贫面临的五大实施困境:“层级式”纵向识别与“水平式”横向识别的矛盾、政府管理与村民自治的矛盾、政府主导与社会参与的矛盾、脱贫退出与返贫再生的矛盾、“输血式”短期扶贫与“造血式”常态效应的矛盾,并提出必须通过机制创新,建构复合型扶贫治理体系,以生发精准扶贫可持续发展的常态效应<sup>[7]</sup>;有研究认为,由于产业扶贫中存在着严重的行政路径依赖,缺乏村庄社会性参与及村庄公共平台的承接与运作,导致扶贫目标偏移,拉大贫富差距,因此,扶贫开发需要提升扶贫的社会基础<sup>[8]</sup>;有学者分析了产业扶贫的3种模式之后认为,地区产业发展和经济提升未必一定会带动贫困者能力提升,并脱离贫困的生活困境;而产业发展理念与扶贫理念之间存在着张力导致了产业扶贫项目这一政策在具体实施过程中被扭曲,并未真正达到期望的效果<sup>[9]</sup>;还有研究认为由于缺乏社会治理理念和手段、机制,当前农村扶贫开发有损害地方社会团结的危险,甚至制约了开发式扶贫的效果和目标,由此凸显出社会治理在扶贫开发中的重要性、急迫性和必要性<sup>[10]</sup>等等。这说明精准扶贫在进入啃硬骨头的阶段之后,面临了更多治理问题,需要从政策执行过程去探寻农村精准扶贫的真正实践逻辑<sup>[11]</sup>。

### (二) 政策执行过程与政策的选择性执行

对于政策在执行过程中的问题,学术界有“变通”理论和“共谋”理论的解释。应星认为,基层干部在实践中经常将国家政策和上级指示进行变通来化解基层的现实冲突<sup>[12]</sup>。孙立平、郭于华使用“变通”这一概念来概括基层执行与上级决策之中的不匹配,村干部在征收农业税的过程中,将正式制度进行非正式运作,通过非正式表述来应对农民<sup>[13]</sup>。而周雪光使用“共谋”来概括基层政府的这种非正式的变通行为,认为上下级之间存在共谋行为,并从行政治理体制存在三重组织悖论中分析了共谋行为的

组织基础和制度环境<sup>[14]</sup>。

政策执行过程中“选择性执行”并不是新鲜事物,有学者对其进行了细致的研究论述,比如,欧博文等指出了基层普遍存在对上级的政策进行选择性执行的现象。他们的研究认为,国家政策不能有效贯彻的根本原因,是自上而下的上级决策与自下而上的基层自主性诉求之间存在一个结构性矛盾。尤其是当上级政府权威增大时,使干部与普通村民的隔离更深,营造了乡村干部与村民作对的压力。他们在文章中指出:“詹姆斯·威尔逊(James Q. Wilson)在其他领域中也观察到了相似的现象,他将之精彩地描述为‘可计量的任务驱逐不可计量的任务’”,并描绘了基层干部这种选择性执行的行为给农民和基层社会带来的后果<sup>[15]</sup>。

轰轰烈烈的精准扶贫无疑是自上而下进行的庞大任务,从中央到地方都对这一战略倾注了非同寻常的心血。就这一领域而言,目前学术界对精准扶贫的政策执行过程集中,在研究瞄准机制上为何瞄不准,如何才能够瞄准等技术手段与治理的角度<sup>[16]</sup>进行研究,认为扶贫瞄准制度受到现实和政策的双重挑战<sup>[17]</sup>等等,对政策实施的具体过程描绘不够深入。笔者希望以精准扶贫政策过程为例,能够将政策的“选择性执行”过程具体化,将政策放入其执行者所处的政策环境中,将自上而下的政策分析视角与自下而上的社会分析视角结合,分析其中部分任务被发扬光大而另一部分任务被遮蔽和驱逐的具体原因和背后的逻辑。

综上,本文将以西南省Q省的G县本地牛产业的政策制订及其实践过程为例,分析县乡两级政府在实践中中央政府产业扶贫政策中,拥有的政策条件,面临的任务、目标和考核标准,以及面对的现实压力,试图解释G县政府选择“扛着走”这一策略的原因和背后的逻辑,并分析政策可能出现的后果。

### (三) 研究方法 with 调研地点介绍

文中所使用的材料来源于课题组于2017年3月6—11日在西南Q省G县的调研,课题组由中国社会科学院社会学研究所和贵州民族大学社会建设与反贫困研究院14位研究人员组成。本次调研通过座谈会、深入访谈、收集资料等方式,对G县的县委书记、县长、分管扶贫的副县长,以及县委组织部、县纪委、县扶贫办、县财政局、县住房与城乡建设局、县教育局、县民政局和残联、县人力资源与社会保障局、县卫计局、县水库和生态移民局、县农业局等相关负责人及业务骨干进行访谈,并对G县下属的2



个乡镇、4个村的领导和职能部门负责人,以及村民、返乡创业者等群体进行深入访谈,获得访谈录音文字整理资料约30万字,文字和电子材料百余份。本文的案例资料大多来自于此。

### 三、案例中的悖论：“扛着走”与特惠贷

“扛着走”的说法来自G县扶贫办主任。他在访谈的时候说到：“贫困户发展内生动力不足,要把他们‘扛起来’,扛着他们往前走”,“没有办法,让他们搭车走一程,能改变就改变,不能改变分类帮扶。”<sup>①</sup>G县副县长也表示:“脱贫不能靠自愿,要设立时间表,强制脱贫。”<sup>②</sup>

他们口中具体“扛”的方式是用特惠贷入股分红。Q省的脱贫攻坚任务压力巨大,在这种压力下,中央和省级政府开放出一些政策空间,创造一些优惠政策,特惠贷就是其中的一个。2015年10月18日全省扶贫开发工作会议召开后,为使金融扶贫更有针对性,Q省扶贫办、中国人民银行Q省中心支行、Q省农村信用社联合印发了省精准扶贫“特惠贷”实施意见,对建档立卡贫困户发放“5万元(含)以下、3年期以内、免担保抵押、扶贫贴息支持、县级风险补偿”的低利率、低成本的扶贫小额信用贷款,用于贫困户的生产、就业、就学和移民搬迁等用途,帮助贫困户“换穷业”<sup>③</sup>。自2015年10月起截至2017年初,全省农村信用社已经向55万建档立卡贫困户累计发放“特惠贷”215亿元。

而基层能否完成任务指标,很大程度上取决于基层领导是否有能力落实具体政策,寻找落实政策的可能性。具体到G县,该县落实了特惠贷的精神,在《G县县委县政府关于印发〈县精准扶贫“特惠贷”工作试行办法〉的通知》中特别提到,利用建档立卡成果,以农户小额信用贷款为载体,以扶贫贴息为杠杆,以建立县级风险补偿机制为保障,以支农再贷款引导金融机构降低贷款利率,全面推行精准扶贫的“特惠贷”,确保贫困户贷得到、用得好、还得上、能致富。凡可以创收增收的项目均可申请贷款,同时特别强调重点扶持蔬菜、精品水果、中药材、本地牛、六花猪、青灰鹅、小黄姜等产业项目,重点扶持经济合作社组织内、利益

联结机制内的建档立卡贫困农户。G县希望让贫困人口用特惠贷扶持产业,没有能力直接进入产业的贫困人口,将特惠贷入股到经济合作组织内,通过入股分红和进入合作社参与劳动两种途径获得收益,以达到脱贫的效果。

而G县下属的A乡却把文件中的“重点扶持”变成“必须遵守”,要求贫困户用特惠贷得到的贷款,不能以个人身份开展生产活动,而是要放入合作社中,参与分红、获得利润从而脱贫。在乡领导看来,“贫困农户缺乏发展能力,没有发展激情,游手好闲。”<sup>④</sup>他们担心贫困户拿到贷款之后不用于生产,因此,才规定必须将特惠贷放入合作社中,强迫他们通过入股分红和进入合作社参与劳动两方面获得收益以脱贫。但是很多贫困户并不了解合作社的发展前景,他们担心合作社经营不善,自己非但不能得到分红,反而会使贷款还不掉,所以,不愿意以自己名义贷款给合作社经营。

其实,除了“村社合一”的合作社,县里和乡里也试图帮助农民包括贫困户自己组成的合作社,但是小型合作社虽然可以自主使用社员的特惠贷额度,但却因为手续繁杂而遭遇了更坏的结果。访谈中遇到一位贫困户,他牵头组成了养牛合作社,当时被告知可以得到贷款。但是由于贷款首先要保证大的合作社使用,轮到他们的时候,已经错过了建牛棚的最佳时期,只能借10万元民间贷款来搭建牛棚。还有另一位贫困户,他不愿也“不够格”参与养牛,准备自己去养鸡,也无法获得贷款,自己只得东拼西凑借钱去养鸡。

特惠贷的初衷是给贫困者提供初始发展资金,让他们可以发展产业,逐步脱贫,而实践中,却变通为着重发展合作社,贫困户通过入股分红的方式来脱贫。这就产生一个悖论:一方面,政府“强迫”贫困人口脱贫,“逼着往前走”;另一方面,政府又不让贫困人口自主脱贫,不让他们“自己走”,要“扛着他们走”。这就产生了一个恶性循环:一方面,贫困户“内生动力和能力不足”,不足以自主脱贫,需要强迫他们通过特惠贷入股的方式脱贫;另一方面,这种强迫入股的方式没有让贫困户形成实质的参与,加剧了他们“内生动力和能力不足”的状况。那么,这

① 2017年3月7日,对G县扶贫办主任的访谈。

② 2017年3月7日,对G县主管扶贫副县长的访谈。

③ 《关于印发〈Q省精准扶贫特惠贷实施意见〉的通知》

④ 2017年3月10日,对A乡副乡长的访谈。

种悖论是如何产生的呢?需要到精准扶贫政策执行过程中去探究。

#### 四、悖论为何会出现： 基层政府面临的现实困境

精准产业扶贫政策目标是贫困者通过自身“造血”能力提升,在产业发展中可以获利,从而达到收入水平提升的目的,其中包含的贫困者能力提升和收入水平提升这两个任务。而在案例中,我们看到产业扶贫的政策目标被基层政府选择性执行其中一个,而忽略了另一个,因此,产生了“扛着走”的悖论现象。我们将从G县和A乡面临的政策资源、考核约束和现实环境出发,分析他们为何采取选择性执行的逻辑。我们认为,在这里,来自上级的政策目标的可操作化程度、急迫性,以及来自基层社会政策对象的反馈、现实风险评估等因素导致基层政府的偏向选择,造成了其两难困境与机会主义的行动逻辑。

##### (一)来自上级的任务:考核内容的操作化程度和急迫性

在精准扶贫任务自上而下举国推行的环境下,县乡两级政府面临巨大的脱贫压力。

中央在精准扶贫精神方面强调通过提升贫困者的发展能力来实现收益提升。习近平总书记在2015减贫与发展高层论坛发表主旨演讲时指出:“我们坚持开发式扶贫方针,把发展作为解决贫困的根本途径,既扶贫又扶志,调动扶贫对象的积极性,提高其发展能力,发挥其主体作用。”<sup>①</sup>2017年2月21日,习近平总书记在主持中共中央政治局第三十九次集体学习时指出:“在实践中,我们形成了不少有益经验,概括起来主要是加强领导是根本、把握精准是要义、增加投入是保障、各方参与是合力、群众参与是基础。”2016年12月24日,全国产业扶贫(广西百色)现场会召开,刘永富要求,必须尊重规律,因地制宜,精准施策,推动产业扶贫由“自发带动”向“自觉带动”转变。……要通过技能培训、劳务输出等方式,想方设法激发贫困户的内生动力,让他们尽其所能,勤劳致富,光荣脱贫<sup>[18]</sup>。也就是说,在强调增加收入的同时,中央在提升贫困对象的发展能力方面有着重论述。

落实到具体工作中,中央制定了2020年之前全面脱贫的总体脱贫目标,这个目标被层层分解到各

省、各个县市。各地地方政府纷纷进入“战斗”状态,设立脱贫“指挥部”,以“春季攻势”“秋季攻势”等战争术语来应对,在不同阶段下达阶段性任务指标,将扶贫攻坚当成一项政治任务来完成。

从整体上来说,G县所在的Q省的脱贫攻坚任务压力巨大。2015年底,全省仍有农村建档立卡贫困人口493万人、9000个贫困村、66个贫困县,分别占全国的8.8%、7.0%和7.9%,贫困发生率14%,比全国高8.3个百分点。因此,Q省从上到下弥漫着巨大压力。在这种巨大任务指标和政治压力下,G县明确制定了脱贫攻坚“作战图”,实行倒排工期、挂图作战、按图销号等措施;并精准分解了年度脱贫攻坚任务,按照2019年全面实现减贫目标的要求,根据全省大扶贫战略行动安排,全县自我加压,在“387688”扶贫攻坚行动计划的基础上,将各年度减贫目标相应增加,具体为:2015年实现2个贫困乡摘帽和全县摘帽,贫困村退出17个,贫困人口脱贫2.02万人;2016年实现2个贫困乡镇摘帽,贫困村退出22个,贫困人口脱贫2.5万人;2017年实现2个贫困乡镇摘帽,贫困村退出18个,贫困人口脱贫1.3万人;2018年实现贫困村退出17个,贫困人口脱贫1.2万人;2019年实现贫困村退出14个,贫困人口脱贫0.96万人。

在这种高压下,G县把任务逐一分解并操作化为可考核的指标和任务。G县将本地牛作为主打产业,用“特惠贷”扶贫资金支持本地牛产业的发展,“2017年的重点还是产业扶贫,以本地牛为主导的产业扶贫。我们三步并作一步走,今后3年的项目都放在今年来做,计划投入20个亿,我们在2月评审了全部乡镇的项目,接下来就主要抓落实了。”<sup>②</sup>县委县政府两办印发的《本地牛三年振兴计划实施方案》文件,要求“把本地牛三年振兴计划作为农业产业扶贫的重点,发挥地方优良品种的品牌效应,加快发展步伐,扩大养殖规模,推进形成产加销为一体的产业化发展,实现农民增收,促进脱贫致富”。文件还提出一系列的扶持政策,主要包括金融贷款扶持,如前文提到的“特惠贷”等优惠政策,建立特惠贷贷款平台,扶持对象主要以有养殖愿望的建档立卡贫困户和非贫困户,实行金融贷款扶持,通过扶贫和财政资金对贫困户、非贫困户实行贷款贴息。除此之外,还有项目扶持、

① 引自2017年3月6日座谈会上县委书记的讲话。

小微企业扶持、创业贷款扶持、保险扶持和奖励扶持等扶持政策。

对于县级来说,执行精准扶贫战略的宗旨是宁早勿晚、宁紧勿松。因此,“本地牛三年振兴计划”中,到2018年,本地牛年增长率达30%以上,年存栏25万头以上,年出栏6万头以上;培育建设500头以上规模养牛场10个、合作社(养殖小区)120个以上、家庭牧场1.7万个以上。建档立卡精准扶贫户的人均可支配收入中,养牛收入达8000元以上。G县把建设任务分给各乡镇。而对于A乡来说,具体任务包括:新增500头规模养牛场2个,新增200头养殖小区或合作社15个,新增家庭牧场1840个,年末牛存栏4万头(其中新增能繁母牛24096头),优质牧草种植基地650.4公顷(9756亩),永久性青贮窖6.4万 $\text{m}^3$ ,秸秆青贮4.8万t,品改点建设15头。这些任务将在2016—2018这3年中完成,每年还有不同的分解任务表。随着建设任务下发的还有绩效管理考核表,有8个考核指标共100分,还有4个为奖励加分指标,一共120分。其中权重最高是“新增能繁母牛情况”,占30分,村级防疫室、牛改点、家庭牧场建设情况占20分,牧草种植和秸秆青贮情况占15分,责任到村到人的目标责任书签订情况和完成圈舍建设情况各占10分,其他如领导重视、规划方案制定、宣传引导等各占5分。4个奖励加分项目权重分值都为5分,分别为500头以上规模养殖建设情况,200头养殖小区或合作社建设情况,合作社培育建立情况,规模场、养殖小区标准化建设。考核任务表中的项目与三年振兴计划任务基本对应。这些指标和任务被下达到各个乡镇,对于直接完成政策、面对农民的乡镇政府来说,首先要完成的是最能够被操作化考核的、急迫的任务。

同时,除了纵向上的考核指标,县市之间、乡镇之间横向上的竞争压力也非常激烈。在扶贫攻坚中,同一级别的地方政府将被按照扶贫攻坚完成的指标进行排名。排名靠前的地方在资金方面会有额外的奖励,在官员绩效上也将有额外的奖励。相反,考核较差的官员将会受到惩罚和批评,考核末尾的甚至会被约谈,对未完成脱贫攻坚目标的单位和个人,年中考核实行“一票否决”。这给地方政府官员带来非常大的压力。因此,对于G县和A乡来说,在时间紧、任务急的情况下,将“特惠贷”用于鼓励扶持合作社发展,不加入合作社的贫困户不给其特惠贷,是相对最“合理”的选择。

中央精神中对精准扶贫有提升收入和提升贫

困户能力两方面的要求,而从G县的分解任务表中和A乡的时间中可以看出,对于前者,有具体的相关支持并下派了具体任务;而对于后者,基本没有激励机制和实践做法。那是因为前者比较容易操作化,容易考核,有明确的考核指标和任务分解;并且由于有明确的脱贫时间表,因此比较急迫。而对于难以操作化而没有明确考核任务的后者则被忽略掉。对于中央扶贫精神的两个方面——提升收入和提升能力,基层在执行中选择性执行了其中比较容易操作化、更加急迫的那部分,政策被选择性执行。

## (二)来自基层社会的现实反馈:“信任危机”及其原因

除了面对上级的考核要求,基层政府还要直接面对群众,将来自上级的各类考核任务布置到村庄中去。农民对精准扶贫政策虽然很欢迎,从中受到了很大收益,但对基层政府和干部却出现了一定程度的“信任危机”。

在调研中发现,虽然政府在实践精准扶贫中投入很多资金和精力,设计了很多有利于群众发展的政策,G县各级干部也为此付出很多额外的劳动,但在群众中依然有很多不利于政府的传言,比如正在进行的农村土地确权工作,村民中流传着“土地确权是因为政府要把土地回收”的不实传言,并且对各级干部反复辟谣并不相信。农民总说:“中央政策是好的,是地方政府和官员把政策执行坏了。”他们对基层政府的一言一行并不十分信任。那么,在基层政府做了如此多的惠民工作、付出如此多劳动之后,群众为何依然不相信政府呢?

第一,基层政府出台的政策经常发生变化,让群众无所适从。这主要是由于政策出台之前调研不充分、对后果估计不足而导致的。比如G县鼓励发展养殖本地牛产业,出台政策补贴贫困户修建牛舍:每建1 $\text{m}^2$ 牛舍,政府补贴200元。在公布这项政策的几个月之后,政府发现很多农民建了很大的牛舍但并没有饲养足够的牛,认为农民有套取补贴之嫌,因此,将补贴改为以牛的数量为准:按每头牛占地6 $\text{m}^2$ 的标准核算,饲养牛的数量必须与牛舍的面积相符,也就是说,只有养够了与牛舍面积符合的牛才能拿到相应的补贴。在A乡的访谈中,一位贫困户讲述了自己的遭遇:他在去年夏天借钱修了700 $\text{m}^2$ 的牛舍,准备拿到补贴之后还钱,按照原本的补贴标准,他预计能拿到14万元;但是由于政府改变了补贴标准,他必须饲养120头牛并通过验收之后才能拿到



补贴。而由于牛产子量少,没有足够的牛仔供应,加上他的资金也不够,目前只养了50头牛。这种情况让这位已经借款、贷款预支了牛舍费用的贫困户很着急,他说并不是想套取补贴,而是想借这个政策的机会建设好牛舍,再逐步增加养牛数量,但现在由于拿不到政府补贴只能到处躲债。基层政府修改政策是为了防止贫困农户多盖牛舍套取补贴款,减少贫困户自己和政府的负担,但是第一次政策出台时没有做好充分的调研,第二次政策出台又忽略了养牛的自然规律和贫困户的实际承受能力,这次仓促的政策调整在贫困户心中造成了不好的影响,甚至让贫困农户对政府的惠民政策不敢相信、不敢使用。

第二,政策在基层执行的时候有时会被变通,与政策本身的初衷不符。正如前文提到的,“特惠贷”的政策本用于帮助贫困农户发展产业,但是在A乡的具体执行中,“特惠贷”只贷给加入合作社的贫困户,并且优先贷款给县里主推产业的合作社。在乡镇领导看来,由于单个小农面对市场风险很脆弱,这笔钱有可能有去无回,因此,乡镇希望通过这种办法引导贫困农户参与合作社、参与到主打产业中来,有利于贫困群体的收益提升和资金安全。但是这种做法忽略了贫困户的意愿,有一些没有资质参与主打产业和合作社的农民借不到“特惠贷”就要用其他方式借贷,就享受不到政府补贴利息的优惠政策。政府的惠民政策没有落实到他们身上,这对他们来说很不公平,同时也影响政府了在他们心中的形象。

第三,基层政府能力有限,无法很好完成精准扶贫任务的巨大工作量,因此,工作中出现了不扎实的现象。各种系统下发的不同口径的统计任务与表格让基层干部和工作人员苦不堪言,因此,在贫困发生率比较高的地区,虽然干部工作很辛苦,但依然出现了个别干部把包户和回访做成“蜻蜓点水”,并没有真正实现“因户施策”。我们甚至看到一位74岁、患有高血压的老年建档立卡贫困户家门前的“扶贫连心卡”上写着“安排就近就业”“引导其参加农民工技能培训”“联系劳务部门对该户进行劳动力输出”等明显不符合实际的帮扶计划。贫困户通过广播、电视和政策宣传了解相应的“精准帮扶”政策,但由于基层政府能力有限而没有实现,就会对政府产生怀疑。我们还发现有的村干部或乡镇干部还存在录入写错、对政策理解有误的情况,这也加剧了贫困群众对政府的不信任,加重了政府与

群众之间的隔阂。

第四,政策碎片化所导致的政策之间的冲突。比如教育扶贫政策,按Q省规定,无论中途是否脱贫,贫困家庭的学生在高中或大学阶段都可以享受精准扶贫带来的免学费、发放助学金等优惠政策。但是在调研中我们了解到,去年个别地区出现了脱贫家庭的学生并没有享受到优惠政策的现象。这因为在扶贫的系统中没有脱贫家庭的名单,因此,在初步审核的时候他们就被筛掉了,无法进入公示名单中。教育扶贫政策系统与精准扶贫系统不够兼容,导致了脱贫家庭的高中生、大学生无法享受到教育扶贫政策,带来家庭返贫风险的同时,让老百姓对政府产生了不信任的情绪。

这些“信任危机”构成了基层政府面对的现实风险,是他们工作中的重要不确定性因素。基层政府面对着来自老百姓的“信任危机”的现实情况和“时间紧任务重”的现实压力,让他们不得不对现实情况进行风险评估,他们大多认为发动群众广泛参与、提升其内生动力是个艰难而长期的过程。长此以往,来自地方社会群众的不信任会加大扶贫政策被选择性执行的可能性;在这种大背景下,本着“多一事不如少一事”的原则,基层政府往来不及也不可能投入巨大人力成本对贫困户挨家挨户做思想工作,让他们发自内心地认识并参与到本省、本县脱贫的路径和核心产业中来,也不可能给每户足够的时间来提升脱贫能力,他们能够使用最简单的方法就是“扛着走”,把贫困者绑到产业发展中来,设计出合理的利益连接机制,而非做足思想工作,让并不信任他们的贫困户实打实地参与进来。

综上,政策执行过程中,行动者区分目标的精确度、急迫性,导致基层政府官员的偏向选择;同时,政策目标对象的反馈行为,对现实中风险的评估,也会影响基层执行者的选择。在本案例中,中央精神中对精准扶贫有提高收入和提升贫困户能力两方面的要求,前者有具体的相关支持、考核指标和任务分解,后者基本没有激励机制和实践做法;而对于政策对象——贫困农民来说,来自他们的“信任危机”和对现实的风险评估,使得基层政府官员将发动群众广泛参与视为难以完成的任务。因此,基层在执行中选择性地执行了相对更精确、急迫、更容易操作化、风险更小的部分。最终,县乡两级政府都选择了“扛着老百姓往前走”的方式,对精准扶贫政策进行了有选择性的执行。

## 五、可能的后果

### (一) 政策自身的后果

政策的选择性执行所造成的直接后果是政策靶向偏离。在本案例中,政策任务被分解为两部分,一部分可量化可操作,一部分不可量化。基层政府选择了容易完成的任务,比如能够被量化的考核任务目标,而精准扶贫政策所倡导的“造血”、培养能力的目标则被暂时放弃,不在基层政府的首要考虑范围内。

与目标替代<sup>[13]</sup>不同的是,选择性执行的政策不会彻底偏离政策目标,更不会把中央的政策目标替代为地方政府自己的小算盘,而是把任务分解为两部分,一部分被另一部分替代、覆盖掉。最终结果是政策的靶向偏向一边,只能全力以赴完成一部分目标,而另一部分目标则不能完成。

### (二) 社会后果:政府对社会的挤压甚至替代

对于本案例来说,精准扶贫政策在基层的选择性操作带来了国家与社会之间的张力。贫困户本应“自己走”,现在却变成了被政府“扛着走”,这种操作挤压了社会自发生长的空间,造成了老百姓对政府的“不得不依赖”,带来了国家对社会之间界限不清的状况。

脱贫最终目的是贫困户自身的能力提升与能动性的提高,而“扛着走”让这一切成为国家任务。政府意志和执行力在一定程度上挤压了百姓的主动性,替代了百姓自身的意愿和能力,带来了政府替代社会的现象。长此以往,政府的做法难以激发扶贫对象的责任意识和主动性,社会力量和意愿逐渐减弱,甚至过于依赖政府,出现了个别“干部干,贫困户看”的现象。这种“不作为”“不配合”的行动其实是农民用自己的方式对政府的过度干预进行的反抗。

## 六、小结与讨论

### (一) 小结

精准扶贫进行到这一阶段已经到达攻坚克难的时刻,取得的成效与面临的困境都日益凸显出来。调研中发现,产业扶贫政策过程中出现“选择性执行”现象,即地方政府面对着“提升贫困农户收入”和“提升贫困户能力”两方面的脱贫任务要求时,并没有选择产业扶贫所倡导的提高贫困者能力、动力和脱贫意愿来最终帮助他们脱贫的扶贫方式,而是试图用本省的特惠贷政策强迫贫困户入股到大的合

作社参与分红,“扛着”贫困群众往前走,以达到使之快速提升收入脱贫的目的。这种“扛着贫困户往前走”的现象可能会产生了一个恶性循环:一方面,由于贫困户“内生动力和能力不足”,不得不让他们通过特惠贷入股的方式脱贫;而强迫贫困户通过特惠贷入股的方式脱贫,没有形成实质的参与,加剧了他们自身“内生动力和能力不足”的状况。

我们认为,在政策执行过程中,来自上级的任务目标的精确度、急迫性和来自下级政策目标对象的反馈行为以及对现实中风险的评估,都会影响基层执行者的选择。在本案例中,县乡两级政府之所以对扶贫政策进行“选择性执行”,从上级政策角度看,是因为中央关于精准扶贫的任务中,“提升贫困群体收入”部分有具体的相关支持、考核指标和任务分解,“提升贫困农户能力”方面基本没有激励机制和实践做法;从现实角度讲,来自老百姓的“信任危机”和对现实的风险评估使得基层政府官员将提升贫困农户能力视为难以完成的任务。最终,县乡两级政府都选择了“扛着老百姓往前走”的方式,对精准扶贫政策进行了选择性执行。

被“选择性执行”的扶贫政策与其最初的目标发生偏离,造成目标偏离的政策后果,同时带来了更大的社会后果。政府把一切扛在肩上、干预过多的扶贫方式可能让老百姓对政府越来越依赖,社会自主性将越来越差,甚至造成政府挤压社会的现象。

### (二) 讨论

#### 1. 扶贫的手段与目的之间的选择

国家的反贫困政策从“输血”走向“造血”,从大水漫灌走向精准扶贫,是反贫困实践的内在要求,也是发展型反贫困政策的体现。但是扶贫攻坚的压力要求地方政府在短时间内解决问题,尤其基层政府在政策执行过程中,被不断要求实现可核查的扶贫效果,因此,不得不在事实上忽略不可核查的能力培训,转向更多的消极的、类似输血的政策,在时间紧任务急的高压之下,被迫对扶贫政策进行了选择性执行。

事实上,产业扶贫这一行动本身就存在着强大的内在张力。市场逻辑与行政逻辑之间的张力如何调节和消解,是产业扶贫需要解决的首要问题,更是地方政府在实践中要解决的首要问题。而特惠贷这一发展产业的金融行为与扶贫逻辑之间也存在张力,特惠贷所蕴含的金融逻辑——贫困户可以通过自身享有的特惠贷额度入股到合作社——给“扛着走”提供了条件。在现实中,地方政府面对“产业发



展”还是“(内在精神的)扶贫”的选择,在繁重、具体而沉重的现实困境中,必然会有所偏废。结果产业发展和收入提升这一解决贫困问题的手段被当作考核目标的时候,“手段”就变成了“目的”,而扶贫的真正目的则被遮蔽。

## 2. 精准扶贫中的政府与社会

精准扶贫是政府自上而下推行的战略,势必对基层社会产生影响。面对村庄社会,地方政府以强势的形象存在着,试图用行政手段“短平快”地推行扶贫项目并取得效果,其目的是完成任务并获得政绩,同时忽略了精准扶贫所蕴含的提升贫困者能力的内涵。在执行项目的过程中,政府大包大揽,甚至包办代替,出现了“扛着贫困户往前走”的现象,造成了政府对社会的挤压甚至替代。

有学者在发达地区看到了“政府造社会”<sup>[19-20]</sup>的现象,与本文中出现的“政府扛着社会往前走”异曲同工。对于我国本身基层社会力量较弱的情况,

过于强势的政府,无论是试图“造”出社会力量并引导其发展,还是扛着老百姓往前走,虽然其初衷是培育社会或提升贫困者收入,但都是试图对社会力量的替代。长此以往,政府与社会的力量差距更大,关系也会变得紧张,不利于社会能力的发育,也不利于政府治理现代化转型。

社会治理理论认为,社会治理的主体不是单一的,而是多元的;各社会主体之间形成平等的互动、交流、合作乃至处理冲突、监督关系;公平、公正、公开、法治和民主是处理这种关系的主要原则和机制。希望基层政府可以在繁重的任务中找到正确处理与社会主体的关系的理论资源,并将其转化为实践。

(本文曾在2017年6月17日“中国社会政策研究第一届青年学者论坛:新风险、新福利与社会政策转型”和2019年6月8日“北京工业大学青年论坛:中国经验与中国社会科学理论建构学术研讨会”上宣读,感谢点评人和与会者的评论和建议,文责由作者自负。)

## 参考文献:

- [1] 习近平. 坚持开发式扶贫方针[EB/OL]. (2015-10-16)[2019-09-20]. <http://www.chinanews.com>.
- [2] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [3] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 147-150.
- [4] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 开发研究, 2015(2): 56-59.
- [5] 黄承伟. 论习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 12-18.
- [6] 胡兴东, 杨林. 中国扶贫模式研究[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [7] 李鹄, 叶兴建. 农村精准扶贫: 理论基础与实践情势探析——兼论复合型扶贫治理体系的建构[J]. 福建行政学院学报, 2015(2): 26-33.
- [8] 孙兆霞. 脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 14-21.
- [9] 梁晨. 产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2015(5): 7-15.
- [10] 王春光. 社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 6-13.
- [11] 王春光. 政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑[J]. 江苏行政学院学报, 2018(1): 108-117.
- [12] 应星. 大河移民上访的故事[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2001.
- [13] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[C]. 北京: 清华社会学评论特辑, 2000.
- [14] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-22.
- [15] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China[J]. Comparative Politics, 1999, 31(2): 167-186.
- [16] 王雨磊. 精准扶贫何以“瞄不准”——扶贫政策落地的三重对焦[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 88-93.
- [17] 唐丽霞, 罗江月, 李小云. 精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 151-155.
- [18] 农业部网站. 农业部、扶贫办召开全国产业扶贫现场会[EB/OL]. (2016-12-25)[2019-12-06]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/25/content\\_5152688.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/25/content_5152688.htm).
- [19] 史云桐. “政府造社会”: 社区公共服务领域的“社会生产”实践[J]. 社会发展研究, 2016(4): 44-66.
- [20] 梁晨. 政府造社会背景下社会空间的拓展与边界重塑——以H区农村治理变化为例[J]. 学术论坛, 2017(1): 42-48.

(下转第80页)

## Land Acquisition or Market Access of Land?

—A Study on the Market Entry of Collectively Operated Construction Land

XIA Zhuzhi

(Department of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The differences on the reform of land system mainly focus on how to promote the entry of collective construction land into the market. From the perspective of farmers' land rights, the main stream view hopes to fundamentally change the land acquisition system by borrowing from the market, which is not in line with the constitutional order of China's land system, nor conducive to the Orderly Urbanization of China's land. Based on the long-term practice of land system reform in Southern Jiangsu, Chengdu and the Pearl River Delta, three different types of market entry modes are extracted and different logics for local governments are analyzed, which constitute the background of deepening land system reform. Combined with the interpretation of the land management law (Amendment), it is believed that the goal and nature of the legislation of the state for the land market should be accurately understood, and it should be clear that land acquisition and market entry constitute the urban and rural construction land market with unified internal rules, so as to avoid falling into the pattern of binary opposition.

**Key words:** land acquisition system; urbanization; market access model; land management law; land system reform

(责任编辑 李世红)

(上接第 72 页)

## Carrying the Poor: A Phenomenon of Selective Policy Implementation in Targeted Poverty Alleviation Strategy

LIANG Chen

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Poverty alleviation through industries is a key component in targeted poverty alleviation strategy, so local governments in poverty-stricken areas tried to promote industries in local regions. Poverty alleviation through industries emphasizes that the poor themselves participate in the poverty alleviation and economic development, which is a "blood-making" type of poverty alleviation by improving the ability of the poor, but this concept is facing practical difficulties. In the survey of G County in Southwest China, it is found that the phenomenon of "selective policy implementation" appeared in the process of poverty alleviation policy. That is, when local governments faced the task of poverty alleviation, they did not choose the way of improving the ability of the poor, but preferred to complete the task of poverty alleviation by trying to "carry" the poor people forward. Using qualitative research methods and taking the cattle industry policy formulation and practice process of G County as an example, this paper analyses the policy conditions, tasks, objectives and assessment criteria faced by the county and township governments in implementing the targeted poverty alleviation policy, and the actual pressure faced by the grass-roots society, and concludes in explaining the reasons why the county and township governments chose the strategy of "carrying you" and its consequences.

**Key words:** targeted poverty alleviation strategy; policy process; selective policy implementation

(责任编辑 李世红)